What We Learned from Electricity Sector Stakeholders During Preconsultation

2000-10-23
Electricity Trade Sector Review

Measurement Canada
Program Development Division
11 Holland Avenue, Suite 513
Ottawa, Ontario
K1A 0C9

ElecReview@ic.gc.ca
http://mc.ic.gc.ca

Table of Contents

1. Introduction

2. Preconsultation Objectives and Method

3. What We Learned During Preconsultation

   3.1 Marketplace confidence is high

   3.2 Intervention is making a difference

   3.3 Specifications development process requires innovation

   3.4 Type approval and traceable calibrations are needed

   3.5 Meter compliance rates are high

   3.6 Enforcement policy and compliance results should be better publicized

   3.7 Alternative service delivery innovation requires further study

   3.8 Stakeholders want to collaborate if government is listening

4. Next Steps

1. Introduction

The Electricity Trade Sector Review (ETSR) was initiated by Measurement Canada in the fall of 1999. In consultation with sector stakeholders, the ETSR team is trying to:

- identify innovative means of ensuring that measurement accuracy and equity is achieved in the sector
- examine the limits to growth of our Accreditation Program for meter service organizations
- explore and recommend new ways and partnering arrangements for delivery of needed marketplace services
- establish appropriate marketplace performance indicators and monitoring mechanisms

The **purpose of this report** is to document the results of our preconsultations with stakeholders and to generate future dialogue.

This preconsultation stage was intended to involve a sample of stakeholders early in the design stage of our consultations so that stakeholder perspectives on both content and process could be incorporated. This report summarizes what we have learned. The contents of this report are to be considered preliminary only. More consultation and research are needed to confirm these preliminary findings and/or to expand upon the possible courses of action Measurement Canada might take.

We hope that this report provides a good status report on the project to all stakeholders. This report is being used as a background document to support the development of a draft, ETSR Discussion Paper which will be distributed widely in September 2000. Any comments that you have on this report would be appreciated. Please contact the ESTR Team by e-mail at ElecReview@ic.gc.ca, or any of the ETSR Team members directly as follows:

- **Dave Morgan**, Team Leader
  Telephone (613) 952-0661, Facsimile (613) 952-1736
- **Luc Tessier**, Quebec Region
  Telephone (819) 564-5737, Facsimile (819) 564-5541
- **Luc Van Overberghe**, Ontario Region
  Telephone (519) 680-3815, Facsimile (519) 680-7759
- **Richard Slowikowski**, Industry and Science Policy
  Telephone (613) 952-7877, Facsimile (613) 946-0167

2. Preconsultation Objectives and Method

Between January and September of this year, Measurement Canada's Electricity Trade Sector Review Team preconsulted with electricity stakeholders in order to:

- announce our upcoming consultation plans
- solicit initial input on intervention level and innovative service delivery ideas
- determine preferred consultation methods
- ask who else we should be talking to during this consultation

Stakeholders were selected from four provinces based on a Measurement Canada listing of stakeholder organizations. Preconsultation occurred generally through bilateral, face-to-face meetings, over the telephone and occasionally by e-mail. Our purpose was to scope stakeholder perspectives on both content and process. Consequently, we developed a representative sample of stakeholders for preconsultation. The following electricity stakeholders were contacted:

- Alberta Energy and Utilities Board
- Association of Major Power Consumers of Ontario
- Canadian Electricity Association
- Consumers Association of Canada
- Enmax Power Corporation
- Epcor Technologies
- General Electric of Canada
- Hydro Quebec
- Industry Canada Office of Consumer Affairs
- Independent Electricity Market Operator (Ontario)
- Manitoba Hydro
- Municipal Electricity Association (Ontario)
- Ontario Energy Board
- Ottawa Hydro
- Public Interest Advocacy Centre
- Restructuring Secretariat, Ontario Public Service
- Schlumberger Canada
- Toronto Hydro

3. What We Learned in Preconsultation

3.1 Marketplace Confidence is High

There appears to be a high degree of purchaser and vendor confidence in the electricity measurement system in Canada. This success in electricity measurement accuracy is due to the joint efforts of both the Canadian electricity industry and Measurement Canada.

The objective evidence of this is that relatively few complaints or requests for meter dispute testing are

referred to Measurement Canada each year. We compiled about 80% of all the available Measurement Canada data on disputes in fiscal year 1999-2000. The overwhelming majority of disputes are not caused by inaccurate metering. During 1999-2000, of the 1,708 disputes processed by Measurement Canada, 1,439 were found with no measurement based problem in the trade transaction.

In 1999-2000, $6.9 million of customer account adjustments were generated during resolution of disputes by Measurement Canada. Of this, $1.6 million went to the Purchasers and $5.3 million went to the vendors. This seems to be a relatively small amount of inequity considering that the Canadian Electricity Industry generates gross annual operating revenues of about $34 billion (1995) which encompasses all generation, transmission, and distribution of electricity in Canada.

The majority of available evidence indicates that measurement performance errors are due to incorrect installation of commercial and industrial metering devices or from errors in billing records. Frequently, Measurement Canada finds itself inadvertently functioning in a public relations role for utilities. Resolutions of most complaints are usually attempted by the customer service department of the vendor utility but very often purchasers and vendors prefer to have Measurement Canada Act as an independent third party for dispute resolution.

Can I count on my meter? The answer appears to be a resounding yes in Canada at present. However, vendors may naturally be somewhat reluctant to share statistics on the number and nature of customer complaints in an increasingly competitive marketplace. It is important to keep in mind that Measurement Canada is not involved in the resolution of all disputes and many utilities simply decide not to charge a customer when measurement error is caused by their own practices or devices. In many cases a mutual agreement between the two parties is the adopted solution without any involvement of Measurement Canada. Hence, increased cooperation among all parties in gathering and monitoring these statistics seems warranted.

3.2 Intervention is Making a Difference

The high level of confidence in electricity measurement accuracy may be related to the manner and degree of government intervention in the electricity marketplace in Canada. Further the Canadian electricity industry's efforts to ensure a high level of customer satisfaction, through its many different customer services including the provision of quality metering services, is a major factor. Continue the cooperation is in the best interest of both the electricity industry and Measurement Canada

It is not clear if commercial and industrial electricity consumers are as confident as residential consumers regarding the accuracy of their electricity meters. Further consultation is needed with these stakeholders.

To what extent should Measurement Canada continue to intervene in the emerging wholesale electricity marketplace? In Ontario, the Independent Electricity Market Operator has responded to metered market participants' needs by insisting that all revenue meters be Measurement Canada approved and meter service providers be eventually Measurement Canada accredited. Meter accuracy requirements

for this marketplace are a good deal tighter (0.2%) than those Measurement Canada typical enforces solely through the EGIA (1% to 3%).

Measurement Canada's intervention level seems "about right" for some stakeholders and "too much" for others. To quote one stakeholder: "Neither increasing nor decreasing Measurement Canada's level of intervention would be productive." To quote another: "There is tremendous pressure on Measurement Canada to stay in the sector."

On the other hand many major players in the industry said that:

"MC's technical regulations or draft specifications create technical barriers for implementing new metering technologies to better service our utility customers such as electronic meters and telemetering devices. "

The same group composed of utilities, manufacturers and accredited MSOs indicated that "We are over regulated in many areas by Measurement Canada."

Preconsultation indicates that we are now pushing the limits of electro-mechanical meter accuracy performance requirements. Indeed, we were questioned by industry stakeholders about the cost benefit or justification for pushing this level any higher by making existing requirements any more stringent or by introducing new requirements applicable to existing technology.

We were told that Measurement Canada should re-think its insistence that all meter billing records are maintained for each revenue meter until six months beyond the life of the meter. This is an outdated requirement given the advent of frequent automated meter reading that today's technology is capable of and indeed is now doing in the wholesale marketplace. These records may also be somewhat onerous for some manual record keepers to maintain in an era when meters exceed 20 years of useful life and utilities themselves are frequently bought or merged with other organizations during that period.

Preconsultation also indicated that there is no national government agency in the U.S. that is solely focused on electricity marketplace measurement accuracy and equity issues as is Measurement Canada here. State agencies regulate utility behaviour and electricity meter performance using national consensus metering standards and model consumer protection legislation. The extent and nature of government intervention in the U.S. electricity marketplace vary with each State. More information on this subject will be confirmed through further research.

3.3 Specifications Development Process Requires Innovation

We heard that our standard's development process (i.e., the process we use to develop ministerial specifications for meter performance and testing requirements and procedures) is not always in keeping with marketplace participant expectations of timeliness and inclusiveness. There is a strong desire by industry stakeholders to be involved, from initial problem identification to final draft preparation, as more equal partners in the development of these specifications.

We were asked "Why is Measurement Canada developing all these new proposed technical specifications for requirements which did not exist before or are more stringent than existing requirements – especially given the high level of confidence and compliance in electricity measurement accuracy?"

Industry stakeholders also want more of a say in how far Measurement Canada goes in making mandatory, new metrological control rules which affect their operations and costs. Electricity consumers may be wondering how far Measurement Canada will go on their behalf as well. Consumers must play an increased role in the specifications development process to help Measurement Canada and industry find the appropriate cost/benefit/risk balance when developing performance requirements and test methods for new technology .

In the enforcement of specifications and regulations we found that there is occasionally a perceived lack of transparency and fair treatment by some industry stakeholders whenever they see that another industry stakeholder or group has received special dispensation from particular EGIA requirements for measuring equipment or practices. Implementing appropriate mechanisms to increase enforcement transparency and openness would alleviate these occasional perceived fair treatment problems.

We heard from a number of sources that for trade and competitiveness reasons, governments, industry and consumers must make increased use of international standards that already exist and also play a more active role in influencing the development of these standards. Making use of the national standards system and/or partnering arrangements with industry and consumers are suggested as ways Measurement Canada might modernize its approach to developing appropriate rules and requirements for new measuring technology. Government is accountable in legislation to Parliament via the Minister of Industry, for getting things right in trade measurement. Hence there is indeed a need by Measurement Canada to maintain control of its rule making processes so that the public interest is at all times safeguarded and competing interests are balanced.

3.4 Type Approvals and Traceable Calibrations are Needed

We found agreement from both purchasers and vendors on the added value and importance of our electricity meter type approval program. Vendors like this program because it acts as a screen for preventing meter types of sub-standard performance from reaching the marketplace. Consumers benefit as well for similar reasons. However, we also heard that timely evaluation of new meters and issuing of approvals is very important to the marketplace so that both purchasers and sellers can benefit from the higher accuracy and increased functionality that new technology brings (e.g., time of use meters).

In this regard, it was suggested that we consider moving more staff resources freed-up from previous meter shop inspection work into approvals testing of new meters. We also heard that Measurement Canada should seriously consider accepting type approval test results from other governments and from industry sources from within Canada and from other countries. It was also suggested that as Measurement Canada implements ways to speed up the approval process, care must be taken to avoid weakening the quality and confidence of this work.

We also found unanimous support for the notion that accurate electricity measurement depends on accurate test standards calibration and that an unbroken calibration chain (traceability) to national and international electricity measurement standards must be carefully maintained. However, meter service providers want more choice in whom they can obtain their calibration service from and faster service. Currently, only Measurement Canada and the National Research Council provide trade measurement and test equipment calibration service in the sector because of the high start-up costs and accuracy requirements involved in entering this business. Standards and test equipment traceability to the National Institute of Standard and Technology in the U.S. is desired by industry to reduce costs and service times in certain situations when convenient. More work is needed by Measurement Canada and potential partners to develop a solution that would be acceptable to all parties yet safeguard the integrity of the calibration system in Canada.

3.5 Meter Compliance Rates are High

Measurement Canada uses compliance rates to measure the degree of marketplace compliance with the EGIA requirements. Compliance rates are expressed as the percentage of meters found to be within the legal test tolerance for the type of meter and test indicated. What is an appropriate threshold target in the electricity sector? 80%? 90? 100?

Based on 1999-2000 data, residential electricity metering had an overall compliance rate of 98.2% for new meters, reverification (after rework or calibration) and installed meter population sampling tests conducted by both accredited meter verifiers and by Measurement Canada inspectors. It is important that accredited organizations continue to record all available test data to help MC in developing a monitoring system for the electricity sector. As examples, product audit, compliance sampling, inspection results will be sources to collect the data. Compliance rates for meters tested by smaller accredited utilities, or for billing and meter record keeping at contractor maintained sub-metering sites, may not be as high. More data are being gathered by Measurement Canada to explore this situation further.

For commercial and industrial meters such as multi-phase energy and demand meters, the compliancy rate observed was 97.5% in 1999-2000 for similar types of tests. These compliance rates are very high and provide further evidence of the integrity of the electricity measurement system in Canada. However, preliminary information on some specific metering installation compliance rates (i.e., multi-metering, small vendors, etc) indicates that lower compliance rates may exist. As well, there is no Measurement Canada data available on the compliance rates of metering transformers which have a direct effect on accuracy are subject to type approval testing only and are pretested by the manufacturer only. It was noted that some Accredited Meter Verifiers (AMVs) have a policy of initially testing and periodically reverifying their instrument transformers and that typical test data is available. Further information is being sought on this subject.

We found general agreement that the costs of compliance are difficult to share fairly among stakeholders. The "good actors" and "bad actors" all bear the same public costs whether or not they are compliant and indeed the good actors bear the higher private costs which compliance entails. While defining stiffer penalties in the EGIA for non-compliance is indeed possible, this "cat and mouse"

approach to compliance puts too much onus on government to find compliance problems and initiate legal action to root them out. Consequently, Measurement Canada is seeking more proactive and effective ways of achieving marketplace compliance that will be more cost effective and shared fairly in the long term.

3.6 Enforcement Policy and Compliance Results Should Be Better Publicized

Measurement Canada enforces EGIA requirements by carrying out surveillance and product audits at accredited meter verifier, other utility and electricity contractor sites. As follow-up to an audit, Measurement Canada staff use parternership approach to obtain compliance in a voluntary and timely fashion. In an extreme case, accreditation could be revoked should an organization fail to comply with a directive resulting from a major, non-compliance, audit finding. There are also fines and imprisonment penalties set out in the EGIA for inaccurate measurement or fraudulent practices. However, these types of penalties have not been applied in recent memory. Parternership has been more effective at the practice of convincing a party to comply with the EGIA requirements.

Preconsultation indicates that monitoring the number, types and outcomes of electricity meter disputes is a good indicator of marketplace confidence and overall performance. However, there appears to be little coordination among provincial regulatory, consumer protection agencies or Measurement Canada on data collection and reporting in this area. Measurement Canada at present has no internal system for efficiently collecting these sorts of statistics. There does not appear to be any public interest group that tracks this information either.

Other possible performance indicators include tracking the compliance rates: for various types of meter test results; for installation inspection results; for billing and meter record audit results and, for the results of surveillance and product audits of AMVs. Further dialogue is required with stakeholders on the validity of these and on other performance indicators that should be used to monitor marketplace measurement performance. Increasingly, more and more of this data is generated by AMVs. Measurement Canada no longer has a lot of current data and most of what it has is dated and exists only on the source documents.

During preconsultation, it was suggested that one possible outcome from this consultation might be publication of an EGIA compliance and enforcement policy for the sector by Measurement Canada. This document, written in plain language would state such things as Measurement Canada's role, the responsibilities of marketplace purchasers and vendors, our enforcement activities and policy, sanctions taken for non-compliance, public reporting requirements, alternative service delivery mechanisms used and our service standards.

An appropriate industry response might then take the form of a voluntary code of practice publicly stating participant's commitment to respect this compliance policy and how and on what frequency they would report on their compliance performance. This could go a long way to reassure consumers and Measurement Canada that compliance is indeed being achieved openly in an era where government has ceded meter testing to the private sector. The Canadian electricity industry is already a leader in such voluntary compliance programs with its Environmental Commitment and Responsibility (ECR) Program.

The ECR represents Canadian Electricity Association members individual and collective public commitment to the principles of sustainable development and includes public accountability and reporting. Further dialogue on this subject is sought.

3.7 Alternative Service Delivery Innovation Requires Further Study

Our Accreditation Program for Meter Service Organizations is popular with industry stakeholders. We heard great enthusiasm for the positive results that implementation of the mandatory quality management program has brought to meter shop operations. Stakeholders are generally pleased about the recent conversion to the ISO 9002 quality requirements regime. We saw growing evidence that being accredited by Measurement Canada is a seal of approval in the marketplace. Many industry stakeholders expressed interest in expanding the scope of their accreditation status further. Nevertheless, several things seem to be limiting growth of the Accreditation Program in this and other sectors at present.

Measurement Canada presently performs both the technical and quality management system audit using its own resources. It has been suggested that service capacity could be increased by recognizing the ISO 9002 audits performed by third party auditors at client sites. No technical procedures or requirements exist for metering installation audits thus limiting growth in this particular field. Where procedures and requirements do exist, interpretations by Measurement Canada take time to obtain and can occasionally lack consistency due to the evolving nature of the program. Clients are totally dependent on Measurement Canada's response for guidance and training as they seek initial accreditation or expansion of scope. They told us that they would benefit from having more third party assistance available in terms of management advice and staff training. Finally, the cost of obtaining and seeking accredited status coupled with the high costs of the requisite test equipment can make accreditation unaffordable for small meter service providers.

We learned that other innovative alternative service delivery vehicles remain to be identified and considered. For example, we found industry support exists for the way in which the Technical Standards and Safety Authority currently goes about its safety inspection business as a not-for-profit administrative agency in Ontario. We would like to explore the details of the Service Canada initiative. As well, we are interested in learning more about recent federal and provincial government regulatory and inspection functional community initiatives. We intend to investigate the potential for partnering arrangements with provincial energy boards in the handling and monitoring of consumer electricity metering complaints.

3.8 Stakeholders Want to Collaborate if Measurement Canada is Listening

Measurement Canada is going to great lengths to consult with its stakeholders and has set out an ambitious agenda for doing this in the electricity sector and potentially 28 other measurement intensive business sectors during the foreseeable future. To achieve both a client and citizen centered focus, Measurement Canada intends to provide the right services and oversight in measurement in the most cost effective, open and transparent way. We heard that despite our best intentions, we sometimes do not listen as well as we should. Consequently, we should consider implementing new innovative ways

of collaborating with stakeholders to satisfy Canadian expressed desire to participate more actively in government decision making.

It was suggested that Measurement Canada may wish to consider establishing an ongoing public advisory council made up of industry and consumer stakeholders to help guide its performance and to maximize its responsiveness and continued relevance to the marketplace. Such an approach could help avoid the potential for stakeholder consultation fatigue and more importantly, provide a more cost effective way for Measurement Canada to manage its ongoing relationship with both citizens and clients. It could also provide an effective way to increase agency accountability, transparency and openness to nicely complement the increased technical level dialogue recently begun between Measurement Canada and its stakeholders in the Canadian Forum for Trade Measurement. Establishing better linkages with the stakeholder community at all levels is beneficial. We are interested in ideas on how such linkages or a council might work.

Finally, we were told on several occasions that Measurement Canada must listen to stakeholders better or they may not be as willing to collaborate as generously in the future. It was suggested that Measurement Canada make better use of its front-line staff in soliciting and communicating stakeholder input from AMVs whenever Measurement Canada staff are on site in the conduct of their enforcement duties. Furthermore, while electronic means for document dissemination and consultation input is efficient, there is no substitute for face-to-face meetings to facilitate dialogue. Most stakeholders said they would participate in multi-stakeholder meetings or roundtables if sufficient notice is given. Some consumer stakeholders would require financial support to participate in such national or regional meetings or focus groups.

4. Next Steps

As mentioned earlier, the ETSR Team is preparing a draft Discussion Paper forecast for distribution to sector stakeholders in September of 2000. Among other things, this paper will:

- describe aspects of how our existing intervention programs work in the sector and our existing approach to compliance
- report on consumers' interests in accurate electricity measurement based on research by the Public Interest Advocacy Centre
- propose some directions Measurement Canada may consider in alternative service delivery innovation, in developing a new strategic approach to compliance and in partnering on monitoring and reporting
- ask for stakeholders' input on these issues and for additional ideas

The inputs obtained on the draft Discussion Paper to be distributed in September will be summarized in a report and sent back to stakeholders. At that time, we will be identifying the appropriate next steps for consultation.

Information obtenue auprès des intervenants du secteur de l'électricité lors de la préconsultation

23-10-2000
Examen du secteur de l'électricité

Mesures Canada
Développement de programmes
11, avenue Holland, bureau 513
Ottawa (Ontario)
K1A 0C9

ElecReview@ic.gc.ca

http://mc.ic.gc.ca

Table des matières

1. Introduction

2. Objectifs et méthode de la préconsultation

3. Information obtenue lors de la préconsultation

   3.1 Niveau de confiance élevé

   3.2 L'importance de l'intervention

   3.3 Besoin d'innover au niveau du processus d'élaboration des normes

   3.4 Besoin d'approbations de type et d'étalons traçables

   3.5 Taux élevés de conformité des compteurs

   3.6 Meilleure diffusion de la politique exécutoire et des résultats de conformité

   3.7 Élaboration de nouveaux modes de prestation de services

   3.8 Les intervenants veulent collaborer si on les écoute

   4.0 Prochaines étapes

1. Introduction

L'examen du secteur de l'électricité a été entrepris par Mesures Canada à l'automne 1999. L'Équipe d'examen effectue cette consultation auprès des intervenants du secteur dans le but :

- d'identifier de nouveaux moyens d'assurer l'exactitude et l'équité des mesures dans le secteur ;
- d'examiner les limites d'expansion de notre programme d'accréditation pour les organismes de services de compteurs ;
- d'étudier et de recommander des ententes de partenariat et de nouveaux modes de prestation pour offrir des services dont le marché a besoin ;
- d'établir des indicateurs de performance et des mécanismes de contrôle appropriés pour le marché.

Le présent rapport vise à documenter les résultats obtenus auprès des intervenants lors de la préconsultation et de générer de futures discussions.

L'étape de préconsultation avait pour objet de faire participer un certain nombre de représentants des intervenants dès le début du processus de conception de notre projet de consultation de façon à incorporer le point de vue des intervenants sur le contenu et le processus. Ce rapport est en fait un résumé de ce dont ils nous ont fait part. Le contenu de ce rapport ne sera pas considéré comme définitif. D'autres consultations et des recherches plus poussées seront nécessaires pour confirmer ces résultats préliminaires et pour mettre au point l'éventuel plan d'action de Mesures Canada.

Nous espérons que ce document fournira à tous les intervenants un rapport satisfaisant de l'état d'avancement du projet. Ce rapport sert de document de référence pour l'élaboration de l'ébauche du document de travail de l'examen du secteur de l'électricité, lequel sera diffusé en septembre 2000. Nous apprécierions que vous nous fassiez parvenir vos commentaires concernant ce rapport en communiquant avec l'Équipe d'examen du secteur de l'électricité à l'adresse électronique suivante, ElecReview@ic.gc.ca, ou directement avec un des membres de l'Équipe :

- **Dave Morgan**, chef d'équipe
  Téléphone : (613) 952-0661, télécopieur : (613) 952-1736
- **Luc Tessier**, région du Québec
  Téléphone : (819) 564-5737, télécopieur : (819) 564-5541
- **Luc Van Overberghe**, région de l'Ontario
  Téléphone : (519) 680-3815, télécopieur : (519) 680-7759

2. Objectifs et méthode de préconsultation

Entre les mois de janvier et de septembre de cette année, l'Équipe d'examen du secteur de l'électricité de Mesures Canada a consulté les intervenants du secteur pour :

- annoncer notre projet de consultation à venir ;
- obtenir des données initiales concernant le niveau d'intervention ainsi que des idées nouvelles en ce qui a trait à la prestation de services ;
- déterminer les méthodes de consultation préférées ;
- déterminer quels sont les autres intervenants auxquels nous devrions nous adresser au cours de cette consultation.

Les intervenants, provenant de quatre provinces différentes, ont été sélectionnés à partir d'une liste d'organisations d'intervenants établie par Mesures Canada. En règle générale, la préconsultation s'est déroulée en personne, par téléphone et parfois par courriel. Notre objectif était d'établir le point de vue des intervenants en ce qui concerne le contenu et le processus. C'est pourquoi nous avons choisi un échantillon représentatif d'intervenants pour la préconsultation. Nous avons donc communiqué avec les intervenants du secteur de l'électricité suivants :

- Alberta Energy and Utilities Board
- Association of Major Power Consumers of Ontario
- Association canadienne de l'électricité
- Association des consommateurs du Canada
- Enmax Power Corporation
- Epcor Technologies
- Générale électrique du Canada Inc
- Hydro Québec
- Bureau de la consommation d'Industrie Canada
- Independent Electricity Market Operator (Ontario)
- Manitoba Hydro
- Municipal Electricity Association (Ontario)
- Commission de l'énergie de l'Ontario
- Ottawa Hydro
- Centre pour la défense de l'intérêt public
- Restructuring Secretariat, Ontario Public Service
- Schlumberger Canada
- Toronto Hydro

3. Information obtenue lors de la préconsultation

3.1 Niveau de confiance élevé

Les acheteurs et les fournisseurs semblent être très confiants du système de mesure de l'électricité au Canada. Ce succès est dû aux efforts conjoints de l'industrie et de Mesures Canada. La preuve est que

relativement peu de plaintes ou de demandes de contestation de compteurs sont présentées à Mesures Canada chaque année. Nous avons compilé environ 80 % de toutes les données relatives aux contestations de Mesures Canada pour l'année financière de 1999-2000. La majorité des contestations ne sont pas imputable à l'inexactitude des mesures. Au cours de 1999-2000, des 1 708 contestations traitées par Mesures Canada, 1 439 n'étaient pas attribuables à des problèmes de mesure.

En 1999-2000, 6,9 M$ ont été accordés en redressement de compte à la suite de règlements de contestations par Mesures Canada. De cette somme, 1,6 M$ ont été versés aux consommateurs et 5,3 M$ ont été versés aux fournisseurs. Il s'agit en fait d'un nombre relativement peu élevé d'iniquités si l'on considère que l'industrie canadienne de l'électricité génère des revenus d'exploitation annuels d'environ 34 milliards de dollars (1995), incluant tout ce qui est relié à la production, la transmission et la distribution de l'électricité au Canada.

La majorité des faits relevés démontrent que les erreurs de mesure sont imputables à une mauvaise installation des appareils de mesure commerciaux et industriels ou à des erreurs de facturation. Souvent, Mesures Canada en vient à jouer un rôle de relationniste pour les services publics. Généralement, le département du service à la clientèle du fournisseur essaie de résoudre la plupart des différends, mais souvent le consommateur et le fournisseur vont préférer que Mesures Canada agisse en tant que tiers indépendant dans le règlement des contestations.

Puis-je me fier à mon compteur ? Présentement au Canada, la réponse semble être un oui retentissant. Cependant, il est naturel que les fournisseurs puissent être quelque peu hésitants à partager des statistiques sur le nombre et la nature des plaintes des clients dans un marché de plus en plus compétitif. Il est important de noter que Mesures Canada ne participe pas au règlement de toutes les contestations et que plusieurs services publics décident simplement de ne pas facturer un client lorsqu'une erreur de mesure est attribuable à un de leurs appareils ou à une de leurs pratiques. Souvent, les deux parties arrivent à une entente sans que Mesures Canada n'ait à intervenir. Par conséquent, une coopération accrue entre toutes les parties pour recueillir et contrôler ces statistiques semble indiquée.

3.2 L'importance de l'intervention

Le niveau de confiance élevé que l'on accorde à la précision des mesures d'électricité peut être relié au rôle du gouvernement et à son degré d'intervention sur le marché de l'électricité au Canada. Un autre facteur important est l'effort fourni par l'industrie de l'électricité pour assurer un haut niveau de satisfaction de leurs clients avec leurs services à la clientèle. Continuer la coopération est dans l'intérêt de l'industrie et de Mesures Canada.

On ne peut dire si les consommateurs d'électricité du secteur de l'industrie et du secteur commercial sont aussi confiants de l'exactitude de leurs compteurs d'électricité que le sont les consommateurs du secteur résidentiel. On devra consulter davantage les intervenants à ce sujet.

Jusqu'où Mesures Canada devrait-il continuer à intervenir dans le nouveau marché de la vente en gros de l'électricité ? Selon l'Independent Electricity Market Operator en Ontario, pour satisfaire aux

besoins des participants du marché des compteurs, tous les appareils de mesure aux fins de facturation doivent être approuvés et les fournisseurs de services relatifs aux compteurs doivent éventuellement être accrédités par Mesures Canada. Les exigences relatives à l'exactitude des compteurs de ce marché sont beaucoup plus strictes (0,2 %) que celles de la LIÉG qu'applique Mesures Canada (1 % à 3 %).

Le niveau d'intervention de Mesures Canada semble "plutôt le bon" pour certains et "Beaucoup trop" pour certains autres. Pour citer un des intervenants : "Il ne serait pas productif d'accroître ou de diminuer le niveau d'intervention de Mesures Canada . Un autre déclare : "Beaucoup de pressions sont exercées pour que Mesures Canada demeure dans le secteur."

D'autres joueurs important de l'industrie disent plutôt :

"Les exigences techniques de Mesures Canada sont une barrière à l'implantation de nouvelle technologie de mesurage dans le Canada. Nos clients seraient mieux servis avec les nouveaux services que peuvent fournir les compteurs électroniques et le télémesurage."

Le même groupe composé de fournisseur, de manufacturier et de vérificateurs accrédités ajoutent "Nous sommes sur réglementé par Mesures Canada".

L'information obtenue au cours de la préconsultation indique que nous poussons maintenant les limites des exigences relatives à la performance d'exactitude des compteurs électromécaniques. En effet, les intervenants de l'industrie se sont enquis au sujet de l'avantage ou du motif pouvant inciter à élever davantage ce niveau en rendant les exigences actuelles encore plus strictes ou en ajoutant de nouvelles exigences qui devront être appliquées à la technologie déjà existante.

On nous a indiqué que Mesures Canada devrait revoir son exigence voulant que tous les registres de facturation des compteurs soient conservés pendant six mois après le retrait de l'appareil du marché. Cette exigence est dépassée étant donné que la nouvelle technologie, qu'on utilise en fait présentement sur le marché du gros, permet d'effectuer de fréquentes lectures automatisées. De plus, il peut s'avérer onéreux de maintenir à jour ces registres à la main à une époque où les compteurs ont une durée de vie de plus de 20 ans et les services publics sont eux-mêmes fréquemment achetés ou encore fusionnés à d'autres organisations au cours de cette période.

La préconsultation indique qu'aucun organisme gouvernemental aux États-Unis ne se concentre que sur les problèmes d'exactitude et d'équité des mesures dans le secteur de l'électricité comme le fait ici Mesures Canada. Les organismes d'État réglementent la conduite des services publics et la performance des compteurs d'électricité en utilisant les normes métrologiques qui ont fait l'objet d'un consensus national et une loi type de la protection des consommateurs. La portée et la nature de l'intervention du gouvernement au niveau du secteur de l'électricité aux États-Unis varient d'un État à l'autre. Des recherches plus poussées permettront d'obtenir plus d'informations à ce sujet.

3.3 Besoin d'innover au niveau du processus d'élaboration de normes

On nous a informé que notre processus d'élaboration des normes (p. ex., le processus utilisé pour

élaborer les normes ministérielles relatives au rendement des compteurs et aux exigences et procédures d'essai) ne répond pas toujours aux attentes des participants du marché en ce qui concerne la rapidité d'exécution et le degré de participation qu'il leur est accordé. Les intervenants de l'industrie désirent fortement participer à l'élaboration de ces normes, de l'identification du problème à l'élaboration de l'ébauche finale.

On nous a demandé : " Pourquoi Mesures Canada développe toutes ces nouvelles exigences, des exigences qui n'existaient pas dans le passé et de plus en plus lourde à appliquer - surtout lorsque l'on regarde le haut niveau de conformité du secteur".

Les intervenants de l'industrie aimeraient également pouvoir dire leur mot pour établir jusqu'où Mesures Canada peut aller pour rendre obligatoires les nouvelles règles de contrôle métrologique, lesquelles influent sur leurs opérations et leurs coûts. Les consommateurs d'électricité peuvent également se demander jusqu'à quel point Mesures Canada agira dans leur intérêt. Les intervenants devraient jouer un rôle plus important dans le processus d'élaboration des normes pour aider Mesures Canada et l'industrie à trouver un juste équilibre entre le coût, le profit et le risque lorsque sont élaborées des exigences de performance et les méthodes d'essai relatives à la nouvelle technologie.

En ce qui concerne l'application des normes et des règlements, on a constaté que certains intervenants de l'industrie perçoivent parfois un manque de transparence et d'équité lorsqu'un autre intervenant ou groupe de l'industrie reçoit une dispense spéciale pour des exigences particulières. La mise en oeuvre de mécanismes adéquats pour améliorer la transparence de l'application permettrait d'éviter les problèmes reliés au traitement perçu inéquitable.

De nombreuses sources ont indiqué que le gouvernement, l'industrie et les consommateurs doivent utiliser davantage les normes internationales déjà existantes et aussi jouer un rôle plus déterminant dans l'élaboration de ces normes pour des raisons commerciales et concurrentielles. On suggère à Mesures Canada d'utiliser des systèmes de normes nationales et/ou des ententes de partenariat avec l'industrie et les consommateurs pour moderniser son approche en ce qui concerne l'élaboration de règles et d'exigences adéquates pour la nouvelle technologie métrologique. Selon la loi, le gouvernement est responsable et est tenu de rendre compte au Parlement de cette activité par l'intermédiaire du ministre de l'Industrie pour que les choses fonctionnent bien dans les mesures commerciales. Par conséquent, il est nécessaire que Mesures Canada conserve le contrôle de son processus d'élaboration des lois de manière à ce que l'intérêt du public soit sauvegardé en tout temps et que les intérêts rivaux soient équilibrés.

3.4 Besoin d'approbations de type et d'étalons traçables

On a constaté que les consommateurs et les fournisseurs s'entendent sur la valeur ajoutée et l'importance de notre programme d'approbation de types de compteurs d'électricité. Les fournisseurs apprécient ce programme parce qu'il sert de filtre, ce qui permet d'éviter que des types de compteurs inférieurs aux normes ne se retrouvent sur le marché. Les consommateurs en bénéficient également pour des raisons semblables. Cependant, on nous a également dit qu'il est très important pour le marché d'évaluer les nouveaux compteurs et d'émettre les approbations rapidement pour que les

consommateurs et les fournisseurs puissent bénéficier du niveau plus élevé de précision et de la fonctionnalité accrue qu'offre la nouvelle technologie (p. ex., les compteurs de temps d'utilisation).

À ce sujet, on nous a suggéré de songer à affecter aux essais d'approbation des nouveaux compteurs des membres du personnel qui auparavant effectuaient les inspections des ateliers de compteurs. On a également indiqué que Mesures Canada devrait sérieusement songer à accepter les résultats d'essai des approbations de type provenant d'autres gouvernements et d'autres sources industrielles du Canada ou d'autres pays. On propose également que Mesures Canada veille à ce que la qualité du travail et le niveau de confiance ne soient pas diminuées par la mise en oeuvre de moyens qui permettront d'accélérer le processus d'approbation.

On a aussi constaté que tous sont d'accord avec la notion voulant que la mesure exacte de l'électricité dépende d'un étalonnage précis des étalons d'essai et qu'une chaîne d'étalonnage ininterrompue (traçabilité) menant à des étalons de mesure d'électricité nationaux et internationaux doit être maintenue avec soin. Cependant, les fournisseurs de services de compteurs souhaitent obtenir un service plus rapide et provenant d'un plus grand nombre de sources. Présentement, seuls Mesures Canada et le Conseil national de recherches du Canada fournissent un service de mesures commerciales et d'étalonnage d'équipement d'essai dans le secteur à cause des coûts de démarrage élevés et des normes de précision rigoureuses auxquelles on doit se conformer pour se lancer dans ce domaine. L'industrie souhaite que les étalons et l'équipement d'essai puissent être rattachés au National Institue of Standard and Technology des États-Unis pour réduire dans certains cas les coûts de même que le temps de service. Mesures Canada doit poursuivre ses travaux reliés à ce point et les partenaires potentiels doivent formuler une solution qui serait acceptable pour toutes les parties tout en sauvegardant l'intégrité du système d'étalonnage au Canada.

3.5 Taux élevés de conformité des compteurs

Mesures Canada utilise les taux de conformité pour mesurer le degré de conformité du marché aux exigences de la LIÉG. Le taux de conformité représente le pourcentage de compteurs se trouvant dans les marges de tolérance d'essai officielles pour le type de compteur et l'essai indiqué. Quel serait un taux acceptable pour ce secteur ? 80% ? 90 ? 100 ?

Selon les données de 1999-2000, le taux de conformité des mesures d'électricité résidentielles étaient de 98,2 % pour les essais d'échantillonnage effectués par les vérificateurs de compteurs accrédités par Mesures Canada sur les nouveaux compteurs, les compteurs revérifiés (après réusinage ou étalonnage) et les compteurs installés. Il est important que les organismes accrédités continuent à enregistrer toutes les données d'essai pour aider Mesures Canada à développer un système de monitoring du secteur de l'électricité. Le taux de conformité n'est peut être pas aussi élevé en présence de compteurs testés soit par des services publics accrédités plus petits soit pour la facturation et la mise à jour des registres de compteur aux sites de compteurs des fournisseurs d'électricité. Mesures Canada recueille actuellement d'autres données afin de pouvoir examiner cette question plus à fond.

Pour les compteurs commerciaux et industriels comme les compteurs d'énergie polyphasés et les

compteurs de maximum, le taux de conformité observé en 1999-2000 était de 97,5 % pour des types d'essai similaires. Ces taux très élevés ne font que démontrer davantage l'intégrité du système de mesure de l'électricité au Canada. Cependant, de premières informations obtenues concernant les taux de conformité des certaines installations de mesure (compteur à points multiples, petits fournisseurs, etc.) indiquent qu'il est possible que certains taux de conformité soient moins élevés. De plus, aucune donnée de Mesures Canada n'est disponible relativement aux taux de conformité des transformateurs de mesure qui ont une incidence directe sur l'exactitude des mesures étant donné qu'ils ne sont soumis qu'à des essais d'approbation de type et qu'ils ne sont pré-testés que par le fabricant. On a constaté que certains vérificateurs de compteurs accrédités (VCA) ont une politique qui consiste à effectuer une première vérification puis une revérification périodique des transformateurs de mesure et à s'assurer que des données d'essai caractéristiques sont disponibles. On tente d'obtenir plus d'informations en ce qui à trait à cette question.

On s'entend pour dire qu'il est difficile de répartir de façon équitable parmi les intervenants les coûts reliés à la conformité. Les intervenants, qu'ils soient conformes ou non, assument les mêmes coûts publics. En fait, les intervenants conformes doivent investir davantage si l'on considère les coûts associés à la conformité. Alors qu'il est en effet possible de définir dans la LIÉG des sanctions plus sévères en ce qui concerne la non-conformité, toutefois cette approche du chat et de la souris oblige le gouvernement à trouver les problèmes en matière de conformité et à engager des poursuites pour les dénicher. C'est pourquoi Mesures Canada est à la recherche de façons plus pro actives et efficaces d'atteindre la conformité sur le marché, qui sera plus économique et dont les coûts seront répartis de façon plus équitable à long terme.

3.6 Meilleure diffusion de la politique exécutoire et des résultats de conformité

Mesures Canada applique les exigences de la LIÉG en effectuant des contrôles et des audits de produits chez les vérificateurs de compteurs accrédités, les fournisseurs d'électricité et d'autres services publics. Suite à un audit, le personnel de Mesures Canada utilise la persuasion pour obtenir que l'organisation se conforme de façon volontaire et rapide. Dans un cas extrême, l'accréditation peut être révoquée si l'organisme omet d'observer une directive résultant d'une constatation de non-conformité majeure. On retrouve également dans la LIÉG des amendes et des peines d'emprisonnement pour les mesures inexactes ou les pratiques frauduleuses. Ces sanctions n'ont cependant pas été appliquées dernièrement. On a plutôt recours à la persuasion et au partenariat, qui s'avère plus efficace, pour convaincre les fournisseurs d'observer les exigences de la LIÉG.

La préconsultation démontre que le contrôle du nombre, des types et du résultat des contestations est un bon indicateur de la confiance du marché et de la performance en général. Cependant, il semble y avoir très peu de coordination entre la réglementation provinciale, les agences de protection des consommateurs et Mesures Canada au niveau de la collecte des données et de l'établissement des rapports dans ce secteur. Mesures Canada ne dispose pas présentement d'un système interne de collecte efficace pour ce genre de statistique. Il ne semble pas non plus y avoir un groupe de défense de l'intérêt public qui contrôle cette information.

Parmi les autres indicateurs de performance possibles, on compte le contrôle du taux de conformité de

divers types de résultats provenant de compteurs, d'inspections d'installations, d'audits de registres de facturation et de compteurs et de contrôles et d'audits de produits effectués par des vérificateurs de compteurs accrédités. Il est nécessaire de discuter davantage avec les intervenants de la validité de ces indicateurs et des autres indicateurs de performance qui devraient être utilisés pour contrôler la performance des mesures sur le marché. De plus en plus de ces données sont générées par les vérificateurs de compteurs accrédités. Mesures Canada n'a plus beaucoup de données actuelles et la majeure partie de celles qu'elle détient datent et ne figurent que sur les documents d'origine.

Au cours de la préconsultation, on a suggéré que Mesures Canada puisse peut être, entre autres, diffuser une politique de conformité et de mise en oeuvre pour ce secteur à la suite de cette consultation. Ce document, écrit en langage simple, pourrait fournir les détails concernant le rôle de Mesures Canada, les responsabilités des consommateurs et des fournisseurs sur le marché, les activités et politiques de mise en oeuvre, les sanctions prévues pour la non-conformité, les exigences relatives aux rapports publics, les mécanismes des autres modes de prestation de services utilisés ainsi que les normes de service.

Une réponse appropriée de l'industrie pourrait alors prendre la forme d'un code de pratique volontaire précisant publiquement l'engagement des participants à respecter cette politique en matière de conformité ainsi que la façon et la fréquence à laquelle ils devront établir un rapport de performance, ce qui devrait permettre de rassurer considérablement les consommateurs et Mesures Canada que la conformité est effectivement en train d'être atteinte ouvertement à une époque où le gouvernement a cédé la vérification des compteurs au secteur privé. L'industrie canadienne de l'électricité a déjà pris les devants en ce qui concerne de tels programmes de conformité volontaires avec son programme intitulé *Environmental Commitment and Responsability* (ECR). L'ECR représente l'engagement public individuel et collectif des membres de l'Association canadienne de l'électricité aux principes du développement durable et comprend la reddition de comptes publics. On doit discuter davantage de cette question.

3.7 Élaboration de nouveaux modes de prestation de services

Notre programme d'accréditation pour les organismes de services de compteurs est populaire auprès des intervenants de l'industrie. On a fait part de beaucoup d'enthousiasme en ce qui concerne les résultats positifs que la mise en oeuvre du programme obligatoire de gestion de la qualité a soulevé dans les ateliers de compteurs. Les intervenants se disent en général satisfaits de la récente conversion au régime d'exigences qualité de l'ISO 9002. Nous avons de plus en plus de preuves que l'accréditation accordée par Mesures Canada représente un sceau d'approbation dans ce secteur du marché. Plusieurs intervenants de l'industrie se sont dits intéressés d'étendre davantage la portée de leur statut d'accréditation. Néanmoins, plusieurs faits semblent présentement limiter la croissance du programme d'accréditation dans ce secteur de même que dans d'autres secteurs.

Mesures Canada effectue présentement les audits techniques et des audits du système de management de la qualité avec ses propres ressources. On a indiqué que Mesures Canada pourrait accroître sa capacité de service s'il reconnaissait les audits ISO 9002 effectués par les auditeurs indépendants chez le client. Il n'existe pas de procédures ni d'exigences techniques pour les audits d'installations de

mesure, ce qui limite la croissance dans ce domaine particulier. Lorsqu'il existe des procédures et des exigences, les interprétations de Mesures Canada sont longues à obtenir et manquent parfois de cohérence à cause de la nature évolutive du programme. Les clients dépendent entièrement de Mesures Canada pour recevoir l'orientation et la formation dont ils ont besoin lorsqu'ils tentent d'obtenir leur accréditation initiale ou d'en étendre la portée. Ils ont indiqué qu'il serait utile d'obtenir plus d'aide d'un tiers en termes de conseils de gestion et de formation du personnel. Finalement, les coûts reliés à l'obtention de l'accréditation ajoutés aux coûts élevés de l'équipement d'essai requis peuvent rendre l'accréditation inabordable pour les petits fournisseurs de services de compteurs.

On nous a informé que de nouveaux modes de prestation de services devaient encore être identifiés et considérés. Par exemple, nous avons découvert que l'industrie appuie la façon dont le Technical Standards and Safety Authority effectue présentement en Ontario ses inspections de sécurité en tant qu'organisme administratif sans but lucratif. Nous aimerions étudier les détails de l'initiative de Service Canada. Nous voulons également en apprendre davantage au sujet des dernières initiatives réglementaires fédérales et provinciales et des projets d'inspection communautaires. Nous avons l'intention d'examiner le potentiel d'ententes de partenariat avec les conseils provinciaux de l'énergie en ce qui concerne le traitement et le contrôle des plaintes des consommateurs relatives à la mesure de l'électricité.

3.8 Les intervenants veulent collaborer si on les écoute

Mesures Canada se donne beaucoup de mal pour obtenir l'avis de ses intervenants. Il a établi un programme ambitieux pour accomplir cette tâche dans un avenir rapproché au niveau du secteur de l'électricité de même que dans 28 autres secteurs intensifs possibles de mesure commerciale. Pour axer ses activités sur les clients et les citoyens, Mesures Canada a l'intention de fournir les services et la surveillance appropriés de la façon la plus rentable, ouverte et transparente. On nous a indiqué que nous ne sommes pas toujours d'aussi bons auditeurs que nous aimerions l'être. Par conséquent, nous devrions songer à mettre en oeuvre de nouvelles façons de collaborer avec les intervenants afin de satisfaire le désir exprimé par les Canadiens de participer plus activement au processus décisionnel du gouvernement.

Il a été mentionné que Mesures Canada pourrait établir un conseil de consultation publique permanent formé d'intervenants de l'industrie et de consommateurs pour l'aider à orienter sa performance et pour maximiser sa réceptivité et sa pertinence au niveau du marché. Cette approche permettrait d'éviter que les intervenants finissent par considérer la consultation comme une corvée, et plus encore, fournirait à Mesures Canada une façon plus économique de gérer sa relation avec les citoyens et les clients. Cette approche pourrait également fournir une manière efficace d'accroître la responsabilité, la transparence et l'ouverture de l'organisme pour bien compléter le dialogue technique entre Mesures Canada et les intervenants entamé dernièrement dans le cadre du Forum canadien de la mesure commerciale. Il est rentable d'établir de meilleurs liens avec les intervenants à tous les niveaux. Nous aimerions savoir comment de tels liens et un tel conseil de consultation pourraient fonctionner.

Finalement, on nous a indiqué à plusieurs reprises que Mesures Canada devrait écouter davantage les intervenants sans quoi ceux-ci pourraient ne plus vouloir collaborer aussi généreusement à l'avenir. On

propose que Mesures Canada emploie à meilleur escient son personnel ayant un contact avec le public pour obtenir et communiquer les commentaires des intervenants des vérificateurs de compteurs accrédités lorsque le personnel de Mesures Canada est dans les ateliers pour effectuer des tâches reliées à la mise en oeuvre. De plus, alors que les moyens électroniques sont efficaces pour la diffusion des documents et pour la consultation, rien ne peut remplacer une rencontre face à face pour faciliter le dialogue. La plupart des intervenants ont dit être prêts à participer à des rencontres réunissant plusieurs intervenants ou encore à des tables rondes sur les politiques si on les avertit à l'avance. Les intervenants des consommateurs auraient toutefois besoin d'un appui financier pour assister à de telles réunions nationales ou régionales ou encore pour participer à des groupes de discussion.

4. Prochaines étapes

Comme on l'a indiqué auparavant, l'Équipe d'examen du secteur de l'électricité travaille présentement à l'élaboration de l'ébauche d'un document de travail qui devrait être diffusée aux intervenants du secteur en septembre 2000. Dans ce document, on propose entre autres :

- de décrire le fonctionnement de nos programmes d'intervention actuels dans le secteur de même que notre approche en matière de conformité ;
- d'établir un rapport basé sur les recherches effectuées par le Centre pour la défense de l'intérêt public portant sur l'intérêt des consommateurs en ce qui concerne la mesure de l'électricité ;
- de proposer des avenues que Mesures Canada pourrait emprunter pour instaurer de nouveaux modes de prestation de services, pour élaborer de nouvelles stratégies au chapitre de la conformité et pour établir des partenariats en matière de surveillance et de rapport ;
- de demander aux intervenants de proposer de nouvelles idées et d'émettre leurs commentaires en rapport avec ces questions.

On fera parvenir aux intervenants un rapport contenant le résumé des commentaires portant sur l'ébauche du document de travail qui sera diffusée en septembre. On identifiera à ce moment les prochaines étapes de la consultation.